

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

Leyes y políticas sobre desplazamiento interno: su adopción en el mundo y sus lagunas

Ileana Nicolau y Anaïs Pagot

Una nueva Base de Datos Mundial sobre las Leyes y Políticas de Desplazamiento Interno revelan cuáles son las áreas —tanto geográficas como temáticas— en las que las disposiciones existentes siguen siendo insuficientes.

La puesta en marcha de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en 1998 fue seguida de la adopción creciente de instrumentos nacionales sobre las personas desplazadas internas, lo que da fe de que el desplazamiento interno se ha reconocido ya como un fenómeno mundial. Revisada y actualizada por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) para el Equipo de Tareas sobre Derecho y Políticas del Grupo Temático Mundial sobre Protección, la Base de Datos Mundial sobre las Leyes y Políticas de Desplazamiento Interno¹ recopila información sobre los países que cuentan con leyes y políticas relativas a los desplazados internos o que están en proceso de elaborarla. Hasta la fecha, la base de datos contiene veintisiete leyes y cincuenta y cinco políticas² desarrolladas entre 1992 y 2018. Antes de 1998 se habían aprobado doce leyes y políticas en nueve países³ diferentes, entre ellas una de las primeras leyes sobre desplazamiento interno, aprobada por Azerbaiyán en 1992, y la primera política sobre desplazamiento interno, aprobada por Colombia en 1995. Sin embargo, el efecto catalizador de los Principios Rectores es evidente en la gran mayoría de las leyes y políticas —setenta de un total de ochenta y dos— que se han adoptado desde 1998.

A pesar de la proliferación en todo el mundo de leyes y políticas sobre desplazados internos, parece que todavía faltan donde más se las necesita. Solo hay dos políticas sobre desplazamiento interno en Oriente Medio: una en Irak (2008) y otra en Yemen (2013), aunque es una de las regiones más afectadas por los nuevos desplazamientos causados por el conflicto y la violencia. La mayoría de los nuevos desplazamientos causados por desastres en 2017 se produjeron en Asia, y aunque la región cuenta con quince leyes y políticas sobre desplazamiento interno, solo siete de ellas se refieren específicamente a los desastres. Además, a pesar de que Oceanía es una de las zonas más afectadas por los desplazamientos internos inducidos por desastres, solo Vanuatu ha adoptado una política concreta al respecto.

Casi todas las leyes y políticas registradas en la Base de Datos Mundial —73 de las 80 analizadas⁴— señalan el conflicto o la violencia como alguna de las causas del desplazamiento interno, pero solo 30 abordan el desplazamiento inducido por el desarrollo; entre ellas, dos políticas adoptadas por el Gobierno de la India en 2004 y 2007 que se refieren exclusivamente a esta causa de desplazamiento. Además, sólo un tercio de todas las leyes y políticas (29) reconoce los desastres, aunque estos fueran el principal detonante de los nuevos desplazamientos en 2017.

Sin embargo, el escaso número de instrumentos nacionales que abordan los desastres se va compensando por la cada vez mayor cantidad de leyes y políticas que, aunque no abordan exclusivamente el desplazamiento interno, sí incluyen disposiciones sobre los desplazamientos inducidos por desastres. Por ejemplo China, que ha sufrido el mayor número de nuevos desplazamientos causados por desastres naturales en el mundo (casi 4,5 millones en 2017), adoptó en 2001 la Ley de Prevención y Respuesta ante Desastres⁵, que contiene disposiciones relativas a la asistencia y reubicación de las personas procedentes de áreas afectadas por desastres.

Lagunas y retos para su implementación

La fase de la que más se ocupan las leyes y políticas registradas en la Base de Datos Mundial es la posterior al desplazamiento. Setenta y tres de las 80 leyes y políticas analizadas están destinadas a abordar esa situación, 25 de las cuales se centran exclusivamente en cuestiones relacionadas con el retorno, la reubicación y/o el reasentamiento. Esto queda ilustrado, por ejemplo, en la Política Nacional de Sri Lanka sobre Soluciones Duraderas para los Desplazamientos Afectados por el Conflicto, que prevé el retorno, la reubicación o la integración local de los desplazados internos.

Además, mientras que la gran mayoría (55) de las 80 leyes y políticas analizadas contienen disposiciones sobre “protección y

asistencia”, solo un tercio (29) de ellas abordan la fase previa al desplazamiento y adoptan disposiciones específicas para prevenir y evitar el desplazamiento forzado o para minimizar los efectos de los desplazamientos inevitables. Colombia, por ejemplo, es uno de los primeros países que ha abordado la protección contra el desplazamiento: toda una sección de su primera ley sobre desplazamiento interno (Ley 387 de 1997) está dedicada a la prevención del desplazamiento forzado.

Los Estados necesitan disponer de voluntad política, capacidades y recursos para adoptar e implementar sus leyes y políticas relativas a los desplazados internos y para prevenir los desplazamientos internos o darles una respuesta cuando se produzcan. Algunos procesos de formulación de políticas están casi paralizados, como ocurre en la República Centroafricana y en la República Democrática del Congo; en otros lugares, Gobiernos como los de Fiyi, Honduras, Mali y Níger están trabajando en la elaboración de alguna ley o política sobre el desplazamiento interno. Este desarrollo de leyes y políticas sobre desplazamiento interno es esencial para garantizar los derechos de los desplazados

internos y reducir el desplazamiento, aunque su implementación sea uno de los mayores retos que quedan pendientes⁶.

Ileana Nicolau *Ileana.Nicolau@EUI.eu*
Doctoranda, Instituto Universitario Europeo,
Florencia www.eui.eu

Anaïs Pagot pagot@unhcr.org
Oficial Jurídica Asociada, ACNUR www.unhcr.org

1. La versión anterior fue desarrollada por el IDMC: www.internal-displacement.org/law-and-policy; la versión revisada y actualizada está alojada en el Global Protection Cluster: www.globalprotectioncluster.org.
2. A efectos de la Base de Datos, una ley se define como “el sistema de reglas dictadas por un Gobierno que regulan y prescriben los derechos y obligaciones de los miembros de una comunidad, oficialmente reconocidas como vinculantes y aplicadas por las autoridades competentes”. Una política se define como “una directriz que define los objetivos principales de un Gobierno (o parte de él) así como la metodología y las acciones a llevar a cabo para alcanzarlos”. Para que se incluyan, dichas leyes y políticas deben tratar específicamente sobre el desplazamiento interno.
3. Respectivamente: Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Colombia, Croacia, Georgia, Montenegro, Perú, la Federación de Rusia y Tayikistán.
4. Solo 80 de las 82 leyes y políticas recopiladas en la Base de Datos Mundial se hicieron públicas y, por tanto, fueron analizadas. Pronto dispondremos de nuevos análisis.
5. Este instrumento se ha incluido bajo la categoría de “Otros Instrumentos Relevantes” en la Base de Datos Mundial.
6. Véase el artículo de Orchard en este número.

La implementación de los Principios Rectores a nivel nacional

Phil Orchard

Los ejemplos de numerosos Estados que han implementado con éxito sus propias leyes y políticas sobre los desplazados internos revelan distintos factores que pueden ayudar a llevar a cabo una implementación efectiva.

A mediados de 2017, cuarenta Estados con desplazamientos internos habían implantado unos sesenta y nueve instrumentos legislativos y políticas nacionales (sin contar políticas y enmiendas menores)¹. En dichas leyes y políticas se admite claramente que las personas desplazadas internas necesitan alguna forma de protección internacional. Pero solo treinta de esas leyes y políticas hacen mención expresa de los Principios Rectores, y únicamente diecinueve refrendan explícitamente la definición de “desplazado interno” recogida en ellos. Desde hace mucho tiempo comienza a preocupar el éxito de la implantación de leyes y políticas sobre el desplazamiento interno a nivel nacional, y el panorama de la implementación sigue siendo dispar².

Solo menos de un tercio de las leyes y políticas se han implementado sin grandes dificultades³. Por ejemplo, la política nacional que Yemen lanzó en 2013 para abordar los desplazamientos internos cita los Principios Rectores e incluye claros objetivos de protección, pero debido a la falta de capacidad por parte del Gobierno —a tenor de la guerra civil actual— poco puede hacer para implementarla más allá de facilitar la labor de los agentes humanitarios internacionales.

Once de las leyes o políticas nunca se han llegado a implementar en absoluto y llevan años como borradores (como el proyecto de ley de los desplazados internos del Gobierno de la República Democrática del Congo de 2014, que está estancado en la fase de revisión)